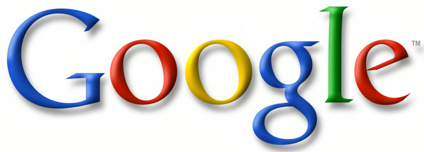


LE CANAL TRANSISTHMIQUE.

ETUDE D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE AMERICAINE.

PAR

CHARLES-HENRY HUBERICH,
de la Faculté de droit de l'Université du Texas.

Extrait de la
REVUE DU DROIT PUBLIQUE ET DE LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ETRANGER.

Tome XIXe, No. 2.

PARIS:
1903.


UNIVERSITY OF VIRGINIA
1819

Prof. John Bassett Moore
with the compliment
of the writer.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LE CANAL TRANSISTHMIQUE

Etude d'histoire diplomatique américaine

SOMMAIRE. — Projet de canal de Nicaragua (1825). — Congrès de Panama (1826). — Négociations avec le Nicaragua (Hise, Squier, 1849). — Traité Clayton-Bulwer (1850). — Contestations qu'il suscite. — Traité Dallas-Clarendon (1856). — Traité Cass-Yrissari (1857). — Concession Félix Belly. — Guerre de sécession. — Traité Dickinson-Ayon (1867). — Traité Frelinghuysen-Zavala (1884). — Traité Hay-Pauncefote (1901). — Conclusion.

Le canal projeté à travers l'isthme qui sépare les deux Amériques, canal auquel les gouvernements européens se sont intéressés presque depuis la découverte du continent américain, n'a pourtant joué aucun rôle dans la politique extérieure des Etats-Unis jusqu'au moment où les colonies hispano-américaines ont eu conquis leur indépendance. En 1825, M. Antonio José Canaz, représentant de la République de l'Amérique centrale à Washington, soumit aux Etats-Unis un projet de coopération des deux gouvernements pour la construction du canal de Nicaragua. M. Clay, alors secrétaire d'Etat (1), donna des instructions au chargé d'affaires américain dans l'Amérique centrale afin qu'il réunît tous les renseignements importants relatifs aux frais et à la possibilité de l'exécution d'un canal par la route du Nicaragua. La

(1) Le secrétaire d'Etat a dans ses attributions la direction des affaires étrangères. C'est le ministre des affaires étrangères.

question suscita un intérêt considérable dans les milieux commerciaux, et, de fait, une convention fut conclue entre la République de l'Amérique centrale et une société de capitalistes de New-York en vue de la construction du canal (1).

Le projet de construction de ce canal faisait partie des questions qui devaient être discutées au Congrès de Panama de 1826. Dans les instructions des délégués américains à ce Congrès, la politique des Etats-Unis en ce qui concerne le canal se révèle pour la première fois. « Si cette œuvre, dit le secrétaire d'Etat Clay, devait un jour être exécutée de façon à ouvrir un passage d'un océan à l'autre océan, les bienfaits qui en résulteraient ne devraient pas être exclusivement réservés à une seule nation, mais ils devraient, au contraire, être étendus à toutes les parties du globe moyennant le paiement d'une juste indemnité ou d'un droit équitable » (2).

Quelques années plus tard, le roi des Pays-Bas lança son projet d'un canal à travers l'Amérique centrale « pour être ouvert à toutes les nations aux mêmes conditions ». Comme ce projet était entièrement d'accord avec la manière de voir des Américains, aucune intervention diplomatique n'eut lieu de la part des Etats-Unis, si ce n'est que le ministre américain auprès du gouvernement des Pays-Bas reçut des instructions dans lesquelles il lui était ordonné de faire tous ses efforts en vue d'obtenir pour le gouvernement ou pour les citoyens des Etats-Unis la plus grande partie des actions de bourse relatives à cette entreprise ainsi qu'une participation dans le monopole.

A la date du 3 mars 1835, le Sénat vota une résolution par laquelle il demandait au président d'entamer des négociations avec l'Amérique centrale et la Nouvelle-Grenade en vue d'assurer « à jamais à toutes les nations également le droit de naviguer librement sur ce canal moyennant le paiement de droits modérés qui pourront être établis pour indemniser les capitalistes qui voudraient se lancer dans cette entreprise et pour compléter l'œuvre ». En 1839 une résolution analogue

(1) Keasbey, *The Nicaragua Canal and the Monroe Doctrine*, p. 143.

(2) M. Clay à MM. Anderson et Sargent, 8 mai 1826. Wharton, *Digest of the International Law of the United States*, vol. III, p. 1. Aucun des deux délégués n'assistait au Congrès.

fut adoptée par la Chambre des représentants. Ces résolutions ne paraissent avoir provoqué aucune action de la part du gouvernement.

La concession en vue du « canal Napoléon de Nicaragua » (8 janvier 1845) ne donna lieu à aucune discussion dans les Etats-Unis. Cependant nous pouvons lui attribuer indirectement les négociations avec la Nouvelle-Grenade, négociations qui aboutirent au traité du 12 décembre 1846. Aux termes de l'article 25 du traité, les citoyens respectifs des parties contractantes jouiront des mêmes avantages par rapport aux voies de transit isthmique à travers le territoire de la Nouvelle-Grenade. En échange, les Etats-Unis garantissaient à la Nouvelle-Grenade la souveraineté sur l'isthme et la neutralité de ce dernier.

Dans le message par lequel il transmettait le traité au Sénat, le président Polk dit : « Le dernier objet (du traité)... est d'assurer à toutes les nations un droit égal de passer librement sur l'isthme. Que les Etats-Unis, comme étant à la tête des nations américaines, s'associent en premier lieu à cette garantie, c'est ce qui ne saurait faire l'objet d'un doute — et même le gouvernement de la Nouvelle-Grenade a pleine confiance qu'une garantie semblable sera fournie par la Grande-Bretagne et par la France. Il ne semble pas qu'il y ait d'autre moyen efficace d'assurer à toutes les nations les avantages de cet important passage que d'obtenir de toutes les grandes puissances commerçantes la garantie que l'isthme sera un territoire neutre » (1).

La première démarche importante de la diplomatie américaine en ce qui regarde l'isthme, fut la conclusion du traité Clayton-Bulwer. Avant d'examiner les termes de ce traité, il est nécessaire d'indiquer en quelques mots les circonstances qui conduisirent à cette négociation. Sur la côte orientale de l'Amérique centrale, la Grande-Bretagne exerçait, en fait, une autorité incontestée sur Belize (Honduras anglais) et sur les îles de la Baie (Bay Islands), et, sous prétexte de protectorat sur les Mosquitos indiens, elle avait étendu son empire du côté du sud jusqu'à San-Juan, extrémité orientale

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. IV, p. 512.

du canal projeté de Nicaragua. Elle s'était même emparée de l'île du Tigre dans la baie de Fonseca, l'extrémité occidentable probable du canal (1).

L'acquisition de la Californie en vertu du traité de Guadeloupe-Hidalgo (2 février 1848), suivie presque immédiatement de la découverte de mines d'or sur ce nouveau territoire, et l'affluence de population vers les champs d'or qui en fut la conséquence, avait fait passer au premier plan, dans l'attention des Etats-Unis, le problème relatif au transit à travers l'isthme.

M. Elijah Hise fut nommé chargé d'affaires dans les Etats de l'Amérique centrale, avec ordre de rechercher quelles étaient les prétentions anglaises au sujet de la côte des Mosquitos et de conclure des traités de commerce avec les pays auprès desquels il était accrédité. Les instructions qu'il avait reçues n'allaient pas cependant jusqu'à lui permettre d'assurer et de garantir des droits sur les voies de transit. Néanmoins, avec une prévoyance plus grande que celle dont faisait preuve son gouvernement, M. Hise conclut un traité avec le Nicaragua relativement à ce dernier point (21 juin 1849).

Le traité Hise reconnaissait aux Etats-Unis ou à leurs citoyens le droit exclusif de construire un canal à travers le Nicaragua. Les Etats-Unis devaient être autorisés à construire des fortifications et à placer des troupes le long du canal. Au cas d'une guerre dans laquelle se trouverait mêlée l'une des parties contractantes, le canal devait être fermé aux vaisseaux de l'ennemi, ainsi qu'aux vaisseaux neutres transportant pour cet ennemi de la contrebande de guerre. Durant toute guerre dans laquelle ni les Etats-Unis ni le Nicaragua ne seraient parties belligérantes, le canal devait être fermé aux vaisseaux de guerre belligérants ainsi qu'aux vaisseaux neutres transportant de la contrebande de guerre. En temps de paix, le canal devait être ouvert à toutes les nations à des conditions égales. Deux villes libres, placées sous « la souveraineté » (*qualified dominion*) du Nicaragua devaient être établies aux deux extrémités du canal. De leur côté, les Etats-Unis promettaient « de protéger et de défendre l'Etat du Nicaragua en

(1) Cependant cette île fut abandonnée sur la demande des Etats-Unis.

ce qui concerne la possession et l'exercice de sa souveraineté et de son autorité » sur toute l'étendue du territoire lui appartenant légalement.

Le général Taylor fut élu président pendant l'automne de 1849. La nouvelle administration désavoua l'acte de M. Hise ; elle le rappela et nomma à sa place M. E. A. Squier. La politique de l'administration fut exposée devant le Congrès, dans le premier message annuel du président Taylor :

« Si cette œuvre (le canal transisthmique) devait être construite sous la commune protection de toutes les nations en vue de leur procurer des avantages égaux, il ne serait ni juste ni utile de placer la communication sous l'autorité de quelque grand Etat maritime... Un tel Etat ne devrait pas occuper une situation lui permettant d'exercer désormais une influence aussi prépondérante sur le commerce du monde ou d'obstruer une voie qui devrait être consacrée à l'usage commun de l'humanité » (1).

Néanmoins, l'administration menaça de soumettre le traité Hise au Sénat à moins que la Grande-Bretagne ne consentît à faire des concessions. Dans une entrevue avec M. Crampton, le ministre anglais à Washington, M. Clayton, Secrétaire d'Etat, formula ses objections contre le traité et spécialement contre « l'absurde stipulation » qui obligeait les Etats-Unis à garantir au Nicaragua l'intégrité de son territoire. Le plan de M. Clayton était le suivant : les Etats-Unis devaient renoncer au traité conclu par M. Hise et proposer, simultanément avec le gouvernement de Sa Majesté, un autre traité au Nicaragua, traité par lequel aucun avantage exclusif ne serait reconnu à aucune des deux parties contractantes, et dont l'objet serait de garantir la sécurité d'une société de capitalistes à laquelle le Nicaragua conférerait un privilège (*charter*) à des conditions acceptables. Toute autre Puissance adhérent au traité serait admise avec des droits égaux à ceux des parties contractantes (2).

Dans l'intervalle, M. Squier avait obtenu une concession du Nicaragua pour la Compagnie du canal maritime de l'Atlanti-

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. V, p. 16.

(2) *Letters of Mr. Crampton to Viscount Palmerston*, 15 septembre et 1er octobre 1849. *Senate Executive Document*, n° 194, 47e Congrès, 1re session, pp. 55 et ss.

que et du Pacifique (septembre 1849) et il conclut, avec ce gouvernement, un traité aux termes duquel les voies de transit étaient ouvertes aux Etats-Unis pour tout but licite, les Etats-Unis se chargeant de garantir la souveraineté du Nicaragua sur le canal projeté et aussi de garantir la neutralité de ce canal. Le traité Squier ne parut pas acceptable à l'administration et il ne fut jamais ratifié.

Aux Etats-Unis, le sentiment populaire devenait chaque jour plus hostile à l'Angleterre. Dans le sud, la Grande-Bretagne était détestée à cause de ses sympathies anti-esclavagistes et, dans tout le pays, les contestations relatives à la ligne de frontière avaient irrité l'esprit public contre l'Angleterre. Une presse et un parti « jingos » prétendaient que, quelque jour, dans l'Amérique centrale, les agressions barreraient la route (would stand in the way) à la « destinée manifeste » des États-Unis, c'est-à-dire à leur domination sur tout le continent américain (1).

Des négociations furent ouvertes à Londres par les Etats-Unis en vue de régler les difficultés de l'Amérique centrale. M. Rives, le ministre américain en France, et M. Bancroft échouèrent l'un et l'autre dans leur tentative. M. Lawrence s'efforça d'amener le gouvernement de la Grande-Bretagne à s'unir aux Etats-Unis dans la garantie du canal de Panama sous le traité de 1846 entre cette puissance et la Nouvelle-Grenade, et il s'efforça aussi de persuader à l'Angleterre qu'elle devait conclure, avec le Nicaragua, un traité reposant sur une base semblable à celle du traité Hise. Mais comme la renonciation de l'Angleterre au protectorat sur le pays des Mosquitos était la condition *sine qua non* de la continuation des négociations et comme Lord Palmerston ne voulait pas céder sur ce point, les négociateurs de l'Amérique n'arrivèrent à aucun résultat. Au commencement de l'année 1850, les négociations furent reprises à Washington et elles aboutirent au fameux traité Clayton-Bulwer du 10 avril 1850.

Par l'art. 1er de ce traité, les deux gouvernements conviennent que « ni l'un ni l'autre n'obtiendra ou ne conservera jamais un droit exclusif de contrôle sur le canal maritime ;

(1) Travis. *The History of the Clayton-Bulwer Treaty*, pp. 66-67.

qu'aucun d'eux ne construira ou ne conservera des fortifications commandant ce même canal ou le pays avoisinant; qu'aucun d'eux encore n'occupera, ne fortifiera, ne colonisera, n'assumera ou n'exercera quelque autorité sur le Nicaragua, Costa Rica, la Côte des Mosquitos ou sur quelque autre partie de l'Amérique centrale ». L'art. 2 dispose que, s'il survient une guerre entre les parties contractantes, le canal deviendra territoire neutre, et que cette neutralité sera étendue, par des stipulations ultérieures, jusqu'à une certaine distance de ses extrémités. Les art. 5 et 6 concernent la garantie de neutralité du canal par les deux puissances et l'accession des autres nations à cette garantie. D'après l'art. 8 les deux gouvernements « voulant, par l'établissement de cette convention, non seulement atteindre un but particulier, mais désirant aussi poser un principe général, décident, en conséquence, d'étendre leur protection par des traités, à toutes les autres communications possibles, que ce soit par canaux ou par chemins de fer, à travers l'isthme... et, en particulier, aux communications interocéaniques... que l'on se propose actuellement d'établir par la voie de Téhuantepec ou par la voie de Panama. »

Ce traité fut ratifié par le Sénat (22 mai 1850) par 42 voix contre 11. Parmi les hommes d'Etat qui votèrent en faveur du traité se trouvèrent Clay, Webster, Seward et Cass. Les ratifications furent échangées à Washington le 4 juillet 1850.

Avant d'accepter l'échange définitif des ratifications, le ministre anglais remit une note au Secrétariat d'Etat à Washington, note par laquelle il déclarait que « Sa Majesté n'entendait pas que les engagements contenus dans cette convention s'étendissent à l'établissement de Sa Majesté dans le Honduras ou à ses dépendances. » En recevant cette communication, M. Clayton écrivit en ces termes au président du Comité des affaires étrangères du Sénat : « Je désire ne pas prêter à une accusation de duplicité contre notre gouvernement, comme le serait celle qui consisterait de notre part à prétendre maintenant que l'Amérique centrale dans le traité renferme le Honduras Britannique. C'est pourquoi je

(1) Pour ce qui regarde la voie de Téhuantepec, v. le traité entre les Etats-Unis et le Mexique du 30 décembre 1853, art. 8.

tiens à lui dire que ce dessein ne fut pas, en réalité, celui qu'eurent en vue les négociateurs ou le Sénat au moment de la confirmation du traité. » A cela, M. King répliqua que « le Sénat avait parfaitement compris que le traité ne s'étendrait pas au Honduras Britannique. » Mais il avertissait M. Clayton « de ne pas employer quelque expression par laquelle on aurait l'air de reconnaître le droit de l'Angleterre sur n'importe quelle partie du Honduras. »

Des contestations relatives à l'exacte interprétation du traité Clayton-Bulwer s'élevèrent presque immédiatement; et dès le 30 avril 1852, on chercha à leur trouver une solution par le traité Webster-Crampton. Par cette convention, une réserve dut être faite pour les Mosquitos, et San Juan dut devenir la possession du Nicaragua. La distance jusqu'à laquelle les vaisseaux des deux Puissances devaient échapper au blocus et aux prises, en cas de guerre, fut fixée à 25 milles à partir de chacune des deux extrémités du canal. Cependant le Nicaragua refusa d'accepter les clauses de cette convention.

Le 17 juillet 1852, les îles de la Baie furent érigées en colonie de la Couronne. Ce fait fut, en général, regardé comme une violation flagrante du traité Clayton-Bulwer et, lors de la session du Congrès, au mois de décembre de cette même année, cet acte donna lieu à une délibération qui aboutit à une résolution du Sénat d'après laquelle la rétention par la Grande-Bretagne de la côte des Mosquitos et des îles de la Baie constituait une violation du traité récent conclu avec l'Angleterre par les Etats-Unis.

La véritable question débattue entre les deux gouvernements concernait la portée du premier article du traité Clayton-Bulwer, l'Angleterre soutenant que « l'intention des parties contractantes était de ne pas porter atteinte à l'état des choses déjà existant », les Etats-Unis, au contraire, insistant pour que le traité eût à la fois un effet dans l'avenir et un effet rétroactif.

La première tentative en vue de concilier les divergences d'opinion suscitées par le traité Clayton-Bulwer, fut le traité Dallas-Clarendon du 17 octobre 1856. L'Angleterre cependant, refusa de ratifier cette convention à cause d'un amendement ajouté par le Sénat des Etats-Unis, amendement par

lequel ceux-ci enjoignaient à l'Angleterre de renoncer à tous ses droits sur les îles de la Baie et de reconnaître ces îles « comme étant placées sous la souveraineté de la République de Honduras et comme faisant partie de cette République. »

Le gouvernement anglais proposa immédiatement un autre traité identique, sous tous les rapports, à la convention Dallas-Clarendon telle que celle-ci avait été modifiée par le Sénat, mais en y ajoutant cette disposition, à savoir que la reconnaissance des îles de la Baie devait être stipulée à la suite de la conclusion d'un traité entre la Grande-Bretagne et le Honduras. Cette proposition fut repoussée par le gouvernement américain (1). Le traité Clayton-Bulwer continua donc d'indiquer l'étendue des droits des deux gouvernements dans l'Amérique centrale. Quant à ce qui concerne les difficultés qui avaient surgi de ce traité, le président Buchanan proposa comme solution l'abrogation du traité par consentement mutuel et la restauration du *statu quo* (2). Le seul autre moyen d'arriver à une entente, c'était l'arbitrage ; ce moyen fut suggéré par la Grande-Bretagne, mais il fut rejeté par les Etats-Unis.

Le 16 novembre 1857, les Etats-Unis conclurent le traité Cass-Yrissari avec la République de Nicaragua ; par ce traité, les Etats-Unis obtenaient le droit de transit à travers le territoire du Nicaragua et ils obtenaient aussi le droit de se servir du canal aux mêmes conditions que le souverain du territoire. Des ports libres devaient être établis aux extrémités du canal, mais la souveraineté sur le canal devait rester au Nicaragua. Les Etats-Unis prirent l'engagement d'étendre leur protection aux voies de communication, de garantir la neutralité du canal et d'inviter les autres nations à se joindre à eux dans cette garantie de protection et de neutralité. La Grande-Bretagne s'opposa à ce traité comme conclu en violation du traité Clayton-Bulwer. Néanmoins, aucune contestation sérieuse ne fut soulevée lorsque la République de Nicaragua refusa de ratifier l'acte de son négociateur.

Pendant l'automne de l'année 1857, le gouvernement anglais envoya un commissaire spécial, Sir William Ouseley, dans

(1) *Messages and Papers of the Présidents*, vol. V, p. 444.
(2) *Ibid*.

l'Amérique centrale afin de régler par des traités séparés conclus avec les républiques de l'Amérique centrale les controverses issues du traité Clayton-Bulwer. Lorsque le dessein de la mission Ouseley fut communiqué au président Buchanan par lord Napier, le président laissa entendre que cet arrangement serait accepté par les Etats Unis pourvu que les contestations fussent réglées d'une manière conforme en substance à l'interprétation américaine du traité (1). Sir William Ouseley eut pour successeur M. Charles Lennox Wyke qui conclut des traités avec le Guatemala (30 avril 1859) au sujet des frontières de Belize ; avec le Honduras (28 novembre 1859) en vue de la restitution des Iles de la Baie ; et avec le Nicaragua (28 janvier 1860) au sujet du protectorat Mosquito. Par ce dernier traité, la Grande-Bretagne reconnut la souveraineté du Nicaragua sur le territoire Mosquito et elle consentit à renoncer à son protectorat.

Au mois d'août 1860, des copies de ces traités furent officiellement communiquées aux Etats-Unis et la controverse avec la Grande-Bretagne parut sur le point de finir. Dans son message annuel au Congrès de cette même année, le président Buchanam dit : « Les interprétations discordantes du traité Clayton-Bulwer... ont abouti à un arrangement final entièrement satisfaisant pour le gouvernement des Etats-Unis » (2).

Peu de temps après les tumultes de l'isthme de Panama, en 1865, les Etats-Unis tentèrent des négociations en vue de la conclusion d'un nouveau traité avec la Colombie, traité par lequel les Etats-Unis devaient acheter tous les droits de la Colombie dans le chemin de fer de Panama et protéger, comme stations navales, certaines îles situées aux extrémités du canal projeté. Cette offre fut, cependant, repoussée par la Colombie.

Au mois de mai 1858, le Nicaragua confisqua le privilège de la Compagnie américaine du Canal (American Canal Company) et il transféra tous ses droits à M. Félix Belly, de Paris. En vertu de la concession Belly, le gouvernement français acquérait le droit de faire stationner deux vaisseaux de guerre aux

(1) Lord Napier au comte de Clarendon, 22 octobre 1857. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, pp. 114 et s.

(2) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. V, p. 639.

extrémités du canal ou dans le lac Nicaragua. Les Etats-Unis protestèrent immédiatement et ils informèrent le gouvernement de Nicaragua qu'il ne devait être fait aucune concession portant atteinte aux engagements précédemment pris à l'égard des citoyens américains et que les Etats-Unis n'accepteraient pas la disposition par laquelle la France était autorisée à faire stationner des vaisseaux de guerre dans le lac Nicaragua (1). Le gouvernement français ne soutint pas M. Belly et, en 1861, la Compagnie américaine fut réorganisée et recouvra tous ses anciens privilèges. Ainsi se termina cet incident qui aurait pu aboutir aux plus sérieuses complications.

Nous pouvons donc en conclure que, lorsqu'éclata la guerre civile, toutes les questions relatives au canal transisthmique se trouvaient réglées d'une manière satisfaisante. Durant ~~la première moitié de l'année 1860~~ les années 1860-65, les affaires intérieures absorbèrent toute l'attention du peuple américain. Mais, dès que la paix fut rétablie, l'intérêt public se porta de nouveau du côté du transit de l'isthme. Le succès assuré de l'entreprise de Suez dirigea l'attention des hommes d'Etat et des capitalistes du côté de l'entreprise de l'Amérique centrale.

La fin de la guerre marque le commencement d'une nouvelle politique en ce qui concerne le canal. Avant cette époque, nous avons toujours vu que, dans chaque négociation autorisée par le gouvernement, les Etats-Unis n'ont pas cherché à s'assurer des privilèges exclusifs au sujet des voies de transit, mais qu'ils ont désiré simplement leur absolue neutralité. Pour atteindre ce but, les Etats-Unis se sont même écartés de la doctrine de Monroe et ils ont contracté avec la Grande-Bretagne une « alliance très embrouillée » en signant le traité Clayton-Bulwer. Mais la confiance en soi, cette fille de la victoire, donna naissance à une politique extérieure plus large et plus aggressive. Les hommes d'Etat de la période suivante demandèrent pour les Etats-Unis le contrôle sur toute voie de communication onverte à travers l'isthme.

L'ancienne manière de voir a laissé, cependant, un dernier

(1) M. Cass à M. Lamar, 25 juillet 1858. *Senate Executive Document*, n° 161, 56° Congrès, 1re session, pp. 134, 135.

reflet dans le traité Dickinson-Ayon avec le Nicaragua du 21 juin 1867. En vertu de ce traité, les Etats-Unis obtinrent le droit de transit à travers le territoire du Nicaragua, et le droit de transporter des troupes et des munitions de guerre à travers ce territoire, pourvu que ces troupes et ces munitions ne fussent pas employées contre quelque Etat de l'Amérique centrale ayant des rapports amicaux avec le Nicaragua. Le Nicaragua consentit à établir un port libre à chaque extrémité du canal. Les Etats-Unis, en retour, consentirent à étendre leur protection aux voies de communication, à garantir la neutralité et l'usage inoffensif de ce même canal et à décider les autres nations à se joindre à eux en vue de cette garantie de protection et de neutralité.

Le président Grant s'intéressa personnellement au canal et il favorisa sa construction comme entreprise gouvernementale. Le général Stephen A. Hurlbut fut envoyé dans la Colombie et il y conclut le traité de Bogota (26 janvier 1870). Avant cette époque, les Etats-Unis avaient conclu un autre traité avec la Colombie (14 janvier 1869). D'après le traité de 1869, dont les dispositions devaient continuer d'être en vigueur, les Etats-Unis n'avaient que le droit de construire le canal à travers l'isthme de Panama, tandis que la Colombie conservait la souveraineté politique et le droit de juridiction sur ce canal. Ce traité ne fut pas ratifié par le Sénat des Etats-Unis. Le traité Hurlbut organisa une garantie internationale de neutralité en établissant que les autres nations seraient admises à faire des stipulations analogues avec les parties contractantes originaires. Les deux nations contractantes se réservaient le droit de passage pour leurs propres vaisseaux de guerre, mais elles établissaient que les vaisseaux de guerre appartenant à une nation en guerre avec l'une d'elles seraient exclus. Les Etats-Unis promettaient de protéger le canal contre tous actes d'hostilité. Le traité Hurlbut ne fut pas accepté par les Etats-Unis à cause des nombreux amendements introduits par le Congrès de Colombie.

Le Congrès Scientifique International se réunit à Paris en 1879. Les Etats-Unis y furent représentés par onze délégués qui, cependant avaient ordre de n'engager leur gouvernement dans aucun projet ou dans aucune politique. L'adoption de

la voie de Panama concentra de nouveau l'attention publique sur l'isthme inférieur. Les Etats-Unis ne pouvaient que regarder l'entreprise de la France d'un œil jaloux et comme constituant une violation de la doctrine de Monroe. On crut que M. de Lesseps souhaitait que les nations européennes exerçassent, en commun, un protectorat sur le canal. La matière fut longuement discutée à la réunion du Congrès de cette même année, et le traité Clayton-Bulwer attira sur lui une bonne part de l'attention générale. Le Sénat vota une résolution aux termes de laquelle aucun canal ne devait être ouvert à moins qu'en fait il ne fût placé sous le contrôle des Etats-Unis. Le 16 avril 1880, la Chambre présenta une résolution en vue de l'abrogation du traité Clayton-Bulwer.

Le 8 mars 1880, le président Hayes annonça dans un langage équivoque la politique que devait suivre son administration : « La politique de notre pays, c'est d'avoir un canal placé sous le contrôle américain. Les Etats-Unis ne peuvent pas consentir à abandonner ce contrôle à quelque puissance européenne ou à quelque combinaison de Puissances européennes... Un canal interocéanique à travers l'isthme américain changera essentiellement les relations géographiques entre les côtes de l'Atlantique et les côtes du Pacifique des Etats-Unis et entre les Etats-Unis et le reste du monde. Ce canal constituerait la grande voie maritime (great ocean thoroughfare) entre nos rivages de l'Atlantique et nos rivages du Pacifique, et ce même canal constituerait en fait une portion de la côte des Etats-Unis » (1).

Conformément à cette politique, M. Evarts, Secrétaire d'Etat, proposa à la Colombie un traité d'après lequel « toutes les concessions et tous les privilèges accordés ou devant être accordés par les Etats-Unis de Colombie en vue d'assurer la construction d'un canal interocéanique... sont et devront être subordonnés aux droits acquis par les Etats-Unis d'Amérique en vertu de la garantie à eux fournie par l'article 35 du traité de 1846. » La Colombie devait obtenir le consentement des Etats-Unis avant d'accorder des concessions et elle devait permettre aux Etats-Unis de fortifier le canal. La proposition

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VII, p. 585, 586.

fut rejetée, et un traité modifié conclu le 17 février 1881 ne fut pas ratifié par la Colombie (1).

Le président Garfield accepta purement et simplement la manière de voir de son prédécesseur (2). C'était un bruit très répandu que les Puissances européennes s'efforçaient d'obtenir une garantie collective de la neutralité du canal de Lesseps. Ce fut pour protester contre un acte semblable que le Secrétaire d'Etat Blaine envoya sa circulaire contenant des instructions pour les ministres américains accrédités auprès des gouvernements européens. M. Blaine démentait toute intention de la part des Etats-Unis d'intervenir dans l'administration du canal considéré uniquement comme entreprise commerciale, ou dans son utilisation en temps de paix. « Ce n'est qu'en ce qui regarde le contrôle politique de ce canal, en tant que ce contrôle se distingue de sa réglementation purement administrative ou commerciale, que le président se sent appelé à parler d'une manière directe et énergique. Durant toute guerre à laquelle les Etats-Unis... pourraient prendre part, le passage des vaisseaux armés d'une nation ennemie dans le canal de Panama ne serait pas plus admissible que ne le serait le passage de la force armée d'une nation ennemie sur les lignes de chemins de fer reliant les rivages de l'Atlantique aux rivages du Pacifique à travers les Etats-Unis... Une convention entre les Etats européens en vue de garantir collectivement la neutralité et de contrôler effectivement le caractère politique (du canal)... serait vue très défavorablement par ce gouvernement. » (3). Il convient de faire remarquer ici que l'éminent homme d'Etat ignore entièrement l'existence du traité Clayton-Bulwer.

Dans sa réponse, Lord Granville se contenta d'affirmer que, en ce qui concernait la Grande-Bretagne, les droits des deux gouvernements étaient déterminés par le traité Clayton-Bulwer et que « le gouvernement de Sa Majesté avait confiance que les engagements contenus dans ce traité seraient respectés » (4).

(1) Snow, *Treaties and Topics in American Diplomacy*, p. 340.
(2) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VIII, p. 11.
(3) M. Blaine à M. Lowell (et *mutatis mutandis* aux autres représentants américains) 24 juin 1881. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, p. 174.
(4) Lord Granville à M. Hoppin, 10 novembre 1881. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, p. 178.

Avant d'avoir reçu la communication de lord Granville, M. Blaine avait envoyé sa fameuse lettre du 19 novembre 1881, lettre qui a été appelée à juste titre « un des plus remarquables papiers d'Etat qui aient jamais été écrits. » Au mois de juillet de cette même année, la sentence arbitrale de l'empereur d'Autriche relative aux contestations entre la Grande-Bretagne et le Nicaragua au sujet du traité de Managua (28 janvier 1860), avait été rendue publique et, en vertu de cette sentence, la Grande-Bretagne avait recouvré son ancien protectorat sur le territoire des Mosquitos.

M. Blaine allègue que le traité Clayton-Bulwer n'a plus force obligatoire pour les Etats-Unis puisqu'il fut conclu, il y a plus de trente ans, dans des circonstances exceptionnelles et extraordinaires, que, depuis la conclusion du traité, le développement remarquable de la côte du Pacifique avait imposé au gouvernement américain des responsabilités nouvelles qui rendaient urgentes certaines modifications du traité Clayton-Bulwer. Les promesses réciproques des deux gouvernements de ne pas fortifier le canal placent les Etats-Unis dans une situation absolument défavorable à raison des forces navales supérieures de l'Angleterre ; et une garantie de neutralité fournie par toutes les Puissances européennes n'aurait elle-même rien d'efficace puisque « le premier coup de canon, dans une guerre européenne générale, annulerait, selon toute probabilité, le traité de neutralité, et la position stratégique du canal, commandant les deux océans, pourrait être accaparée par la première puissance maritime qui pourrait s'en emparer... C'est pourquoi il est évident qu'un mode décisif de préserver le canal d'un isthme quelconque de tout désordre ou d'une destruction possible dans une guerre doit être placé sous le contrôle du gouvernement le moins exposé à être engagé dans une guerre (c'est-à-dire les Etats-Unis). » C'est en s'appuyant sur ces motifs que le Ministre des Affaires étrangères américain proposa, comme étant une des modifications à apporter au traité, que les Etats-Unis auraient la permission de fortifier le canal et d'exercer le contrôle politique sur ce même canal conjointement avec la nation dont il devait traverser le territoire (1).

(1) M. Blaine à M. Lowell, 19 novembre 1881. Wharton, *Digest of the International Law of the United States*, vol. II, pp. 209-215.

A cela lord Granville répliqua que le développement de la côte du Pacifique n'avait pas été un développement inattendu et que, certainement, les conditions n'avaient pas tellement changé qu'on fût autorisé à « bouleverser les bases d'une convention que l'on ne pouvait pas soupçonner d'avoir été conclue sans avoir été sérieusement réfléchie et délibérée ». Lord Granville fait remarquer en outre que les intérêts de la Grande-Bretagne, en ce qui concerne le canal, ne sont certainement pas moindres que ceux des Etats-Unis.

Lors de la retraite de M. Blaine, la discussion fut soulevée par M. Frelinghuysen. Le nouveau ministre des affaires étrangères soutint que le traité Clayton-Bulwer était annulable, au choix des Etats-Unis, pour deux motifs : d'*abord*, parce que le traité concernait un objet particulier, à savoir, un canal alors projeté par la voie du Nicaragua. La principale raison pour admettre la Grande-Bretagne aux mêmes conditions que les Etats-Unis avait été que le capital nécessaire pour construire ce canal ne pouvait être trouvé que dans ce pays. Or l'échec de ce projet particulier supprimait toute raison de continuer à exécuter les dispositions de ce traité (1). *En second lieu*, parce que la Grande-Bretagne avait violé une disposition matérielle de ce traité en érigeant la colonie de Belize en colonie de la Couronne, contrairement aux stipulations des parties contractantes, stipulations d'après lesquelles ni l'une ni l'autre ne pouvait coloniser l'Amérique centrale.

En réponse à l'argument de lord Granville qu'il ne ressortait pas de l'article 8 l'intention des parties de n'appliquer les dispositions de ce traité qu'à un canal alors projeté, M. Frelinghuysen prétendit que l'art. 8 ne se rapportait littéralement qu'à la protection de la communication qu'on se proposait *alors* (c'est-à-dire en 1850) d'établir par la voie de Tehuantepec ou de Panama. Que, de plus, ce même article constitue uniquement une déclaration d'intention d'ouvrir des négociations, à quelque époque ultérieure, au sujet de l'objet qui s'y trouvait spécifié (2).

(1) M. Olney, Secrétaire d'Etat sous la présidence de Cleveland dit, en parlant de cet argument : « Il est plus ingénieux que solide, il est en contradiction avec le texte même du traité et il n'est justifié par aucune manière d'agir ou interprétation de cette époque ». *The Clayton-Bulwer Treaty*, p. 15.

(2) Lettres de M. Frelinghuysen à M. Lowell (8 mai 1882. 5 mai 1883 et 22

Le président Arthur préconisa un canal par la voie du lac Nicaragua. Il croyait que l'influence française continuerait à dominer sur l'isthme inférieur et que cette influence devrait être contre-balancée, si besoin en était, par la construction d'un second canal par la voie du Nicaragua. Des négociations furent ouvertes avec le Nicaragua et elles aboutirent au traité Frelinghuysen-Zavala du 1er décembre 1884. D'après l'art. 1er du traité, le « canal devra être construit par les Etats-Unis d'Amérique et il sera leur propriété et celle de la République de Nicaragua ». Dans l'article suivant, il est stipulé qu'« une alliance perpétuelle existera entre les Etats-Unis et la République de Nicaragua et que les premiers consentent à protéger l'intégrité du territoire de cette dernière ».

Le traité Frelinghuysen-Zavala fut soumis au Sénat par le président Arthur, mais il fut retiré, avant d'avoir obtenu la ratification, par l'administration suivante. Le président Cleveland répudia la politique de ses prédécesseurs immédiats et il manifesta le désir que le canal fut placé sous une garantie générale de neutralité (1). On a prétendu que, dans cette circonstance, le président Cleveland ne représentait pas les opinions d'un nombre considérable soit d'hommes de son parti, soit de républicains.

Le président Harrison fit de nouveau revivre la vieille politique du contrôle par le gouvernement et il préconisa la garantie par les Etats-Unis des bons de la Compagnie du canal afin qu'on pût se mettre à l'œuvre dans le plus bref délai possible (2).

Sur ces entrefaites, l'annexion de Hawaï et les événements de la guerre hispano-américaine, et, en particulier, le long voyage de l'*Orégon* autour du cap Horn, avaient démontré de nouveau l'urgente nécessité du canal, et aussi la nécessité de le placer sous le contrôle du gouvernement des Etats-Unis. C'est pourquoi, nous trouvons une recomman-

novembre 1883). Wharton, *Digest of the Internationat Law of the United States*, vol. II. pp. 219-235. Pour une critique des dispositions prises par M. Frelinghuysen, v. Lawrence, *Essays on some Disputed Questions in International Law*, p. 121 et *passim*.

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VIII, p. 328.

(2) *Ibid.*, vol. IX, p. 188, 317.

dation à cet effet dans le deuxième message du président Mac-Kinley.

Le 5 février 1900, le Ministre des affaires étrangères, Hay, et le Ministre anglais conclurent un traité par lequel les droits respectifs des deux gouvernements se trouvaient déterminés à nouveau. En vertu de ce traité, les Etats Unis étaient autorisés à construire le canal ou à permettre sa construction par une entreprise privée èt à en déterminer la réglementation et l'administration (art. 1). Comme base de la neutralisation du canal, « les Hautes parties contractantes » adoptent les clauses du traité de Constantinople du 29 octobre 1888 (art. 2). Les deux parties consentent d'un commun accord à inviter les autres nations à se joindre à elles en vue de cette garantie de neutralité (art. 3).

Le Sénat s'ajourna au mois de juin 1900 sans avoir ratifié le traité et la Grande-Bretagne prorogea la période de ratification jusqu'au mois de mars 1901. A l'ouverture de la session du Congrès, au mois de décembre suivant, le traité relatif au canal forma le principal sujet de discussion. Le 13 décembre, le Sénat adopta « l'amendement Davis » aux termes duquel les cinq premières sections de l'art. 2 étaient déclarées non applicables « aux mesures que les Etats-Unis pourraient juger à propos de prendre pour assurer au moyen de leurs propres forces la défense des Etats-Unis et le maintien de l'ordre public ». Deux jours après, le sénateur Foraker proposa l'insertion des mots « convention qui se trouve par là même abrogée » après les mots « traité Clayton-Bulwer » dans l'article 1, et il proposa, en outre, d'omettre entièrement l'article 3. Ces amendements furent adoptés tous les deux et le traité ainsi modifié fut ratifié le 20 décembre 1900.

Les amendements ne parurent pas acceptables au gouvernement britannique et un nouveau traité fut conclu par les négociateurs du premier traité le 18 novembre 1901. Aux termes du nouveau traité Hay-Pauncefote, traité qui fut ratifié par le Sénat le 16 décembre 1901, le traité Clayton-Bulwer est déclaré abandonné (art. 1), et les Etats-Unis, en ce qui concerne la construction du canal, jouissent des mêmes droits que sous le régime du premier traité (art. 2). Aux termes de l'article 3, « les Etats-Unis adoptent » comme base de neutralisation

les clauses de la convention relative au canal de Suez. Le nouveau traité omet de prohiber la construction de fortifications le long du canal, mais les Etats-Unis ont la police du canal comme sous l'ancien traité. Enfin, à la disposition du traité de 1900, en vertu de laquelle le canal devait rester libre et ouvert « en temps de guerre comme en temps de paix aux vaisseaux de commerce et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations », il a été substitué une stipulation en vertu de laquelle le canal devra « être libre et ouvert aux vaisseaux de commerce et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations qui se conformeront à ces statuts », sans ajouter les mots : « en temps de guerre comme en temps de paix ». L' « amendement Davis » ne fut pas incorporé au nouveau traité. Il n'est rien dit au sujet de l'accession des autres Puissances au traité, mais il est stipulé, dans l'article 4, qu' « aucun changement survenu dans la souveraineté territoriale ou dans les rapports internationaux du pays ou des pays traversés par le canal sus-mentionné n'affectera le *principe général de neutralisation* ou l'obligation des hautes parties contractantes. »

Pour conclure, nous devons résumer brièvement l'attitude de la branche législative du gouvernement par rapport à l'entreprise. En 1889, le Sénat vota une résolution d'après laquelle toute combinaison avec une Puissance européenne au sujet du canal transisthmique aurait sa désapprobation. Le 10 janvier 1891, le comité des affaires étrangères du Sénat présenta un *bill* aux termes duquel le gouvernement devait garantir une émission de bons de la Compagnie du canal jusqu'à concurrence d'une somme ne dépassant pas 100 millions de dollars ; en échange de cette garantie, le gouvernement devait recevoir pour 70 millions de dollars d'actions de la Compagnie.

En 1895, le comité du commerce entre Etats et du commerce extérieur de la Chambre, présenta un *bill* en vertu duquel le gouvernement se chargeait, en fait, de l'entreprise ; les actionnaires de l'ancienne Compagnie du canal devaient recevoir un nombre d'actions suffisant pour les indemniser de leurs débours effectifs.

En 1896, le sénateur Morgan introduisit un autre *bill*, substantiellement analogue à celui qui avait été introduit en jan-

vier 1891. Ce *bill* fut adopté au Sénat par 46 voix contre 6, mais il ne fut pas adopté à la Chambre.

Au mois d'octobre 1898, le Nicaragua supprima les franchises de la Compagnie du canal maritime, et il les transféra à une nouvelle Compagnie. L'ancienne et la nouvelle Compagnie en appelèrent, toutes les deux, au Congrès et au pouvoir exécutif en vue de se faire venir en aide et de se faire reconnaître, et, bientôt après, la Compagnie de Panama commença à faire tous ses efforts pour intéresser le gouvernement des Etats-Unis à la voie inférieure de transit

Le 7 décembre 1899, un *bill* « en vue de pourvoir à la construction d'un canal reliant les eaux de l'Atlantique aux eaux du Pacifique », fut présenté à la Chambre par M. Hepburn. Cette mesure contenait des dispositions en vue d'une dernière *appropriation* de 140 millions de dollars pour la construction d'un canal par la voie du Nicaragua comme entreprise gouvernementale. Le *bill* fut adopté par 224 voix contre 36, mais un *bill* analogue présenté au Sénat et appropriant 130 millions de dollars ne fut pas adopté.

L'*act* voté à la dernière session du Congrès et approuvé le 28 juin 1902 concerne l'acquisition par le gouvernement des Etats-Unis de tous les droits, propriété et privilèges de la *Nouvelle Compagnie du Canal de Panama* pour un prix n'excédant pas 40 millions de dollars. Le président est autorisé à acquérir de la République de Colombie le contrôle perpétuel sur une bande de terre large de six milles le long de la voie du canal de Panama, ainsi que le droit d'exercer la juridiction sur cette même bande de terre et sur les ports situés à ses extrémités. Dans le cas où le président serait dans l'impossibilité d'obtenir de la Colombie, à des conditions acceptables et dans un délai convenable, les droits et la propriété de la Compagnie de Panama, ainsi que le contrôle sur cette portion de territoire, il sera autorisé à se mettre en relation avec Costa-Rica et le Nicaragua en vue de l'acquisition d'un contrôle perpétuel sur le territoire nécessaire à l'établissement, à la conservation et à la protection d'un canal par la voie du Nicaragua. Des appropriations additionnelles de 135 ou de 180 millions de dollars au plus, selon que la voie choisie sera celle du Panama ou celle du Nicaragua, étaient consenties pour parer aux dépenses effectives de la construction.

La construction du canal est assurée. Après des siècles, le détroit va enfin nous livrer son secret. On prétend que, pour le moment, le contrôle gouvernemental du canal par les Etats-Unis constitue la meilleure solution possible de sa position internationale. Le temps seul nous dira si l'Europe voudra acquiescer au contrôle exclusif de l'Amérique sur une grande voie commerciale.

Au point de vue de la politique du monde, la construction et l'administration du canal comme entreprise gouvernementale équivaut à l'extension de la souveraineté politique des Etats-Unis sur les nations hispano-américaines. Peut-être le canal deviendra-t-il un jour « une partie de la côte des Etats-Unis ». La génération qui se lève pourra voir l'accomplissement de la prophétie de Tocqueville, à savoir que l'Empire anglo-américain s'étendra du pôle nord jusqu'aux tropiques.

CHARLES HENRY HUBERICH
Docteur en droit, professeur de droit à l'Université du Texas (Austin).

(Traduit par Savinien Bouyssy, avocat).

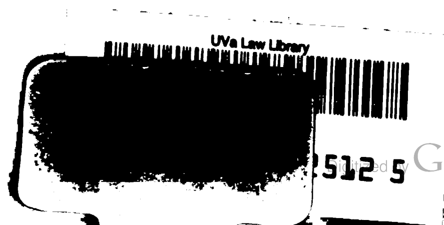
CORPORATIONS ET SYNDICATS OBLIGATOIRES

A PROPOS D'UN RÉCENT OUVRAGE (1)

SOMMAIRE : Aperçu critique de l'ouvrage de M. Levasseur : *Histoire des classes ouvrières en France depuis la conquête de Jules César jusqu'à la Révolution*. — Des corporations. Historique. — Origine. — Corruption de l'institution par l'esprit de monopole. — Politique de la royauté à l'égard des corporations. — Avantages et inconvénients de l'institution. — Enseignement à tirer de l'histoire des corporations en ce qui concerne le rôle des intéressés dans la réglementation professionnelle à l'époque contemporaine. — Syndicats obligatoires.

Tous ceux qui ont à s'occuper du passé de notre pays doivent se réjouir que M. Levasseur, après un intervalle de quarante-deux ans, ait pu nous donner une nouvelle édition, entièrement refondue, de son ouvrage depuis longtemps épuisé, *Histoire des classes ouvrières en France depuis la conquête de Jules César jusqu'à la Révolution* (1859, 2 vol. in-8° carré, Guillaumin). Cette nouvelle édition peut d'ailleurs être considérée comme un ouvrage complètement nouveau : le sujet en a été élargi, comme l'indique le changement de titre ; de plus, les 1.147 pages d'un texte imprimé très lâche et qu'accompagnaient seulement quelques brèves notes, font place à deux énormes volumes de 1.700 pages d'un format plus grand et d'un texte augmenté de notes innombrables, le plus souvent très longues. Ces changements ne doivent pas surprendre. L'auteur a, en effet, utilisé tous les travaux parus depuis sa première édition ; or, depuis quarante ans, un nombre véritablement énorme de publications sont venues éclairer l'histoire économique et administrative de notre pays. Il y a quarante ans la *Collection des Inventaires des archives départementales et communales* était à peine commencée et elle comprend aujour-

(1) E. LEVASSEUR, membre de l'Institut, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant 1789*, 2e édition, 1901, 2 volumes in-8° raisin, Arthur Rousseau.


UVa Law Library
[redacted]
Google